

La financiación del estado autonómico

ANTONIO BETETA

Ex Secretario General de Política Fiscal, Territorial y Comunitaria del Ministerio de Hacienda

Al iniciarse la actual legislatura, a fines del pasado año, una de las principales preocupaciones del Gobierno, dentro del marco del proceso de desarrollo del Estado de las Autonomías, fue el hecho de que, con la finalización del año 2001, vencían las reglas de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, que habían aceptado el sistema aprobado para el quinquenio 1997-2001.

A ello debían añadirse, en aquel momento, dos preocupaciones más: en primer lugar, la existencia de tres Comunidades Autónomas de régimen común (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura), que carecían de sistema de financiación y, por otra, que también el 31 de diciembre de 2001 finalizaba el Concierto Económico con el País Vasco.

De lo dicho hasta ahora se desprende con claridad que existe una gran diversidad dentro del género denominado Comunidades Autónomas.

En efecto, en el seno de las Comunidades Autónomas de régimen común hemos podido distinguir, en el pasado, entre las de la vía rápida y la lenta, aunque esa distinción hoy ya carece de significación, toda vez que, traspasada la gestión de la asistencia sanitaria y de los servicios sociales de la Seguridad Social, prácticamente todas las Comunidades Autónomas tienen idéntico techo competencial.

Incluso en el seno de las Comunidades de Régimen Común, sería preciso hacer una clasi-

ficación algo más profunda, ya que Canarias cuenta con algunas especificidades en materia tributaria, por razones de su ultraperifericidad.

Junto a las Comunidades de régimen común encontramos las de régimen especial: País Vasco y Navarra, que cuentan con el Concierto y Convenio Económico, respectivamente.

Por último, hay que hacer una mención a Ceuta y Melilla, caracterizadas como ciudades con Estatuto de Autonomía, es decir, un paso intermedio entre las Corporaciones Locales y las Comunidades Autónomas. Efectivamente, las ciudades de Ceuta y Melilla gozan de una financiación "híbrida" entre Comunidad y Hacienda Local, dado que disponen de un nivel de gasto similar al de las Comunidades Autónomas y disponen de recursos locales (IAE –Impuesto a las actividades económicas–, IBI –Impuesto a los bienes Inmuebles–, ICIO –Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras–, etcétera) y de recursos autonómicos, como el Fondo de suficiencia, del que participan por vez primera a partir del 1 de enero de 2001, y la posibilidad de recibir tributos cedidos; sin embargo, carecen de capacidad legislativa, dado que no tienen parlamentos regionales.

Con todo el bagaje anterior se pone de manifiesto que, si se dejan por ahora de lado los regímenes especiales del País Vasco y Navarra, la realidad española es lo suficientemente rica como para hacer complicado el diseño de un nue-

vo sistema de financiación, pese a lo cual, se ha conseguido.

En efecto, mediante los acuerdos alcanzados en las reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, los días 27 de julio y el 11 y el 22 de noviembre de 2001, dicho Consejo, a propuesta del Gobierno, dio luz verde a un nuevo sistema de financiación, el cual ha supuesto un hito histórico en la financiación de dichos entes territoriales, ya que ha sido la primera vez que un sistema de financiación se aprueba con el 100 por 100 de votos favorables del Consejo, del que forman parte el Estado, todas las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla.

La estructura general de un sistema de financiación es muy simple y responde a lo que hace cualquier familia, cualquier negocio o cualquier administración pública: hay que determinar qué queremos financiar y, a continuación, dotar de los medios financieros precisos. Pese a la simplicidad de la estructura general, a medida que se profundiza, las cosas se van complicando, de aquí que siempre resulte aconsejable contar con unos principios rectores.

Pues bien, los principios que inspiraron la confección del nuevo sistema fueron los **cinco** siguientes:

a) Estabilidad: el Sistema de Financiación debía ser estable, para dar continuidad y seguridad a las Comunidades Autónomas y permitir la planificación a largo plazo. De este modo, se elimina su tradicional revisión quinquenal. Con ello se evita el efecto perverso que provoca toda revisión, que no es otro que el incremento general del gasto público, ya que no debemos olvidar que todo incremento de gasto público, tiene como consecuencia el incremento impositivo.

b) Generalidad: el Sistema de Financiación debe ser fruto del acuerdo de todos, para lograr una aplicación generalizada del mismo a todas las Comunidades Autónomas.

c) Suficiencia y autonomía: el Sistema de Financiación debe garantizar los recursos suficientes para que las Comunidades Autónomas puedan atender adecuadamente la prestación de los servicios asumidos y disponer de autonomía para decidir sus políticas de gasto (por ejemplo, mejora en la prestación sanitaria o educación, o mayor atención a nuestros mayores) y sus políticas de ingreso (por ejemplo, subir tipos de gravamen en ITP y AJD o establecer deducciones en Renta o Sucesiones).

e) Ampliación de la corresponsabilidad fiscal: deberá poner a disposición de las Comunidades Autónomas nuevos mecanismos financieros, ampliando la capacidad de decisión, en relación con los ya existentes, de forma que se incremente la corresponsabilidad fiscal y se reduzca el peso de las transferencias del Estado.

d) El quinto y último principio en que se debía apoyar el nuevo sistema es la **Solidaridad:** el Sistema de Financiación ha de hacer más visible el principio de solidaridad en la prestación a un nivel equivalente de los servicios, al margen de la mayor o menor capacidad fiscal de cada Comunidad Autónoma.

Dada la importancia de este principio voy a detallar los **ocho** instrumentos de solidaridad:

1. "*Mínimo por Comunidad Autónoma*", se asigna un mínimo fijo de 6.600 millones de pesetas a cada Comunidad Autónoma, con el objeto de financiar la estructura básica de estas Administraciones Territoriales (órganos de gobierno, asambleas legislativas, etcétera), el cual no está su-

pedido a variable alguna, criterio especialmente positivo para las dos Comunidades Autónomas de menor tamaño: La Rioja y Cantabria.

2. "*Fondo de renta relativa*", que tiene por objeto compensar la menor riqueza relativa de la Comunidad Autónoma en cuestión.

3. "*Fondo para paliar la escasa densidad de población*", que, como su nombre indica, pretende favorecer a las Comunidades Autónomas con escasa densidad de población (inferior a 27 habitantes por km²) y con superficie inferior a 50.000 km². (Nuestra España interior se está despoblando, por ello es importante propiciar fondos que incrementen los servicios y fomenten el aumento de la población).

4. "*Modulación de crecimiento*", que determina que aquellas Comunidades cuya renta por habitante sea inferior al 70 por 100 de la media no puedan crecer por debajo del 120 por 100 de la media de crecimiento del conjunto de las Comunidades. A su vez, para las que se encuentren situadas entre el 70 y el 75% de la renta por habitante media, la tasa de crecimiento de su financiación no podrá ser inferior al 30% de la tasa media de crecimiento del conjunto de Comunidades Autónomas de régimen común. Por último, para las que se hallen entre el 75% y el 82% de la renta por habitante media, la tasa de crecimiento de su financiación no podrá ser inferior al 22% de la tasa media de crecimiento del conjunto de Comunidades Autónomas de régimen común, pues bien, esta última modulación se introdujo a petición de la Comunidad Autónoma de Galicia, que es una de las Comunidades que se encuentran precisamente en esta situación. En definitiva, se quiere y desea que todas las Comunidades crezcan de forma similar y por ello se fomenta las mismas posibilidades de crecimiento.

5. "*Fondo de desplazados*" (o de cohesión sanitaria), que garantiza el acceso de todos los ciudadanos a los servicios sanitarios en todo el territorio nacional, independientemente de la Comunidad Autónoma de residencia.

6. "*Respeto del statu quo*", que determina que ninguna Comunidad Autónoma perciba, para cada bloque competencial, menos recursos de los que le correspondían con el sistema anterior. (Esto es, el paso del antiguo al nuevo no debe perjudicar a ninguna Comunidad, desde un punto de vista financiero, dado que, de otra forma, no podría atender a sus obligaciones habituales de gasto suponiendo con esta ruptura una situación de insolvencia financiera).

7. "*Fondo de Suficiencia*", que actúa como elemento de cierre del sistema, como luego veremos, ya que a igualdad de porcentaje de cesión de todos los impuestos, 13 Comunidades Autónomas reciben cantidades adicionales y 2 devuelven.

8. Por último, como elementos que actúan desde fuera del nuevo sistema de financiación, tenemos, en primer lugar, el "*Fondo de Compensación Interterritorial*", que tiene por objeto lograr la convergencia de los niveles de renta de las distintas Comunidades Autónomas y, de otro, las "*Asignaciones de Nivelación*", que tienen por objeto corregir, si llegaran a producirse, desviaciones significativas en los servicios públicos fundamentales (educación y sanidad). Estas Asignaciones de nivelación son un mecanismo novedoso del sistema, que obedece a fenómenos tales como las políticas migratorias y movimientos de población, así, si en una Comunidad se produce en un ejercicio un incremento elevado de población, en 3 puntos por encima de la media nacional, ya sea por la emigración o por el aumento de natalidad, se le

otorgan fondos vinculados a la sanidad y educación, para que pueda hacer frente a estas dos necesidades tan fundamentales.

A todo lo anterior deben adicionarse dos notas: de un lado, el principio de lealtad institucional, que garantiza la valoración del impacto financiero (mayor gasto o menor ingreso) a que den lugar las actuaciones del Estado legislador y, de otro, la definitiva desaparición de garantías, de manera que, de ahora en adelante, las Comunidades Autónomas, al participar en una cesta de tributos prácticamente igual a aquella de la que dispone el Estado, correrán la misma suerte que éste.

Fijados los cauces por los que debería discurrir el nuevo sistema, el Gobierno propuso a las Comunidades Autónomas un sistema de financiación que, como dijimos, debe analizarse distinguiendo entre las necesidades a financiar y los recursos que financiarán tales necesidades.

Ahora bien, al hablar de necesidades de gasto y recursos no debemos de olvidarnos de un tema tan importante hoy en día, como es el equilibrio presupuestario. En el Programa de Estabilidad, nuestro país se ha comprometido a conseguir el equilibrio presupuestario en el año 2002 y el superávit, en los siguientes. Este compromiso afecta a todas las Administraciones: Estatal, Autonómica y Local.

No obstante, a diferencia del Estado para las Comunidades Autónomas, se limita al cumplimiento del objetivo pero no a la forma en que éste se alcanza. Es decir, respetando la autonomía financiera de las Autonomías, en ningún caso se les establecerá un límite de gasto, sino que cada Entidad fijará su propia forma de alcanzar el equilibrio presupuestario, bien reduciendo el gasto o bien incrementando los ingresos.

Sentada esta precisión, pasemos a ver cuáles son esas necesidades a financiar y con qué recursos se financian:

NECESIDADES A FINANCIAR

El nuevo sistema de financiación integra los tres bloques competenciales de las Comunidades Autónomas: el tradicional de competencias comunes (cuyo punto capital es la educación) y los novedosos de la asistencia sanitaria y servicios sociales de la Seguridad Social.

A) Competencias Comunes:

La determinación de las necesidades por competencias comunes se hace a partir de cuatro variables, a saber:

1TM. “Población”, que pondera un 94 por ciento. (Elemento preponderante y esencial que determina en mayor medida las necesidades de gasto).

2TM. “Superficie”, que pondera un 4,2 por ciento. (Existen Comunidades, como Castilla y León, que poseen una gran extensión de superficie en relación con su población, lo que implica el alejamiento de determinados servicios, como las escuelas por ejemplo, y por ello se tiene en cuenta en esta variable).

3TM. “Dispersión”, que pondera un 1,2 por ciento. En este punto quiero resaltar la gran aportación de Galicia al sistema de financiación autonómico, ya que esta variable ha sido introducida a petición de esta Comunidad, haciendo ver que este factor afecta a determinadas Comunidades, como Galicia, en la que los núcleos de población se encuentran muy dispersos, aunque la extensión del territorio no sea muy grande, provocando problemas similares al caso que comentaba en la variable “superficie”.

4TM. “Insularidad”, que pondera un 0,6 por ciento. (A nadie se le escapa, los problemas de infraestructura o elevado coste de determinados servicios provoca esta circunstancia, este el caso de Canarias).

B) Competencias de los servicios sanitarios de la Seguridad Social.

La determinación de las necesidades por competencias de los servicios sanitarios se hace a partir de tres variables, a saber:

1TM. “Población protegida”, que pondera un 75 por ciento. (Este es el elemento capitativo y era el único que se tomaba en cuenta en el sistema anterior).

2TM. “Población mayor de 65 años”, que pondera un 24,5 por ciento. Merece destacar que se incorpora esta variable al sistema, a petición también de la Xunta de Galicia, dados los problemas que tenemos derivados del envejecimiento de la población y así quedó reflejado en “la declaración de Santiago de Compostela a favor de un nuevo modelo de Financiación Autonómica”.

3TM. “Insularidad”, que pondera un 0,5 por ciento. (También afecta a los servicios sanitarios la situación de la insularidad que deben mantener un número adecuado de hospitales, médicos, urgencias en cada isla, para el buen funcionamiento del servicio, independientemente de la población)

C) Competencias de los servicios sociales de la Seguridad Social.

Por último, la determinación de las necesidades por competencias de los servicios sociales se hace a partir de una sola variable: “Población mayor de 65 años”, que, por ser única, pondera un 100 por cien.

Una vez que se han determinado las necesidades a financiar, matizadas en la forma expuesta, al referir antes los instrumentos de solidaridad, hay que atribuir a las Comunidades los recursos financieros necesarios para atenderlas.

RECURSOS FINANCIEROS

En primer lugar debe quedar claro que los recursos que computa el sistema de financiación no son todos aquellos a los que tiene acceso la Comunidad, sino sólo los que están directamente vinculados a los servicios transferidos, por eso no se computan, por ejemplo, los tributos propios (creados por la propia Comunidad), así, si alguna Comunidad decide prestar más o mejores servicios ejercitando su capacidad fiscal, dicho ejercicio no merma los recursos que le brinda el sistema.

Los recursos que aporta el sistema son:

Los clásicos:

1. Recaudación de tributos ya cedidos (Transmisiones, Patrimonio, Juego, Sucesiones y Donaciones) y tasas afectas a los servicios transferidos.

2. Tarifa autonómica del IRPF (con distribución 67/33).

Los nuevos que incorpora el sistema:

3. 35 por ciento del Impuesto al Valor Añadido (IVA) recaudado en su territorio.

4. 40 por ciento de la recaudación en su territorio por el Impuesto sobre la Cerveza.

5. 40 por ciento de la recaudación en su territorio por el Impuesto sobre el Vino y Bebidas fermentadas (que hoy tiene tipo cero).

6. 40 por ciento de la recaudación en su territorio por los Impuestos sobre productos Intermedios y Alcoholes y Bebidas derivadas.

7. 40 por ciento de la recaudación en su territorio por el Impuesto sobre Hidrocarburos.

8. 40 por ciento de la recaudación en su territorio por el Impuesto sobre Labores de Tabaco.

9. 100 por cien de la recaudación en su territorio por el Impuesto sobre la Electricidad.

10. 100 por cien de la recaudación en su territorio por el Impuesto sobre la Matriculación.

11. 100 por cien de la recaudación en su territorio por el nuevo Impuesto sobre las ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

Todo ello se hace respetando las peculiaridades de Canarias en atención a su Régimen Económico y Fiscal (REF).

Un solo dato dará la mejor medida de la nueva situación: mientras que en el sistema del quinquenio 1997-2001, la capacidad fiscal media de las Comunidades Autónomas (medida como aquella parte de sus necesidades que se cubren con tributos) era de un **23,32 por 100**, en el nuevo sistema dicha capacidad se sitúa en el **66,04 por 100**, es decir, crece 42,72 puntos o lo que es igual, crece un **283 por 100**.

Si la suma de todos los recursos, a que se ha hecho referencia, no llegara a cubrir el 100 por 100 de las necesidades de financiación antes vistas, el Estado completará los recursos mediante el FONDO DE SUFICIENCIA, elemento de cierre del sistema y, sin duda, uno de los principales elementos de solidaridad.

(Así Madrid y Baleares obtienen el 100 por 100 de sus recursos de los tributos cedidos y tienen que devolver el exceso, mientras que otras Comunidades necesitan participar de este fondo al margen de los recursos tributarios).

Con todo lo anterior ya tenemos formado un sistema que comienza a correr el 1 de enero de 2002 y que permite a las Comunidades Autó-

nomas ir tomando decisiones que, por supuesto, repercutirán en sus ingresos. Las actuaciones de las Comunidades Autónomas, en lo que aquí nos interesa, podrán ser de dos órdenes: unas primeras de actuación directa, por ejemplo, subiendo o bajando la tarifa autonómica del IRPF obtendrán más o menos recursos; una segunda forma de actuar de cara a los ingresos es de naturaleza indirecta, por ejemplo, la potenciación de un centro de ocio regional (como podría ser en Madrid el caso del "Parque Warner", o "Terra Mítica" en Valencia) ó la creación de polígonos industriales para atraer inversión empresarial o la promoción de eventos culturales como el Xacobeo, en la medida que atraiga clientela supondrá incrementar los impuestos que se recaudan en la Comunidad (IVA, Hidrocarburos, etcétera) con lo cual, al incrementar tal recaudación también aumentarán los recursos que de tal vía se destinan a la Comunidad.

Como se mencionó anteriormente, uno de los principios en los que se inspira el nuevo sistema de financiación y que da pie a las acciones que, de modo directo, pueden emprender las Comunidades Autónomas, es la corresponsabilidad fiscal.

La corresponsabilidad fiscal, entendida como la atribución a las Comunidades Autónomas de facultades de decisión en relación con los recursos que les atribuye el sistema de financiación, era algo ya conocido por las que suscribieron el modelo del quinquenio 1997-2001.

La corresponsabilidad nos lleva a dos conclusiones:

1. Si se quiere incrementar el gasto, se incrementaran los recursos de la Comunidad pero no por la vía de pedírselo al Estado, sino a sus

ciudadanos, mediante el incremento de impuestos.

2. La potestad de modificar su volumen de recursos produce que las Comunidades de régimen común se acerquen cada vez más a las Forales.

Efectivamente, en el nuevo sistema, que rige desde 1 de enero de 2002 la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas, experimenta un notable incremento, pero hay que recordar un hecho: el nuevo cúmulo de potestades normativas, que se atribuyen a las Comunidades Autónomas, tiene, entre otros ya señalados, un objetivo claro: reducir la brecha fiscal que existía entre la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y las Forales del País Vasco y Navarra. Como ahora veremos, este efecto se produce en, prácticamente, todos los tributos y las Comunidades Forales solo tienen competencias diferenciadas a la de las CC.AA. en el Impuesto sobre Sociedades, ya que las de Régimen Común no lo comparten con el Estado.

A continuación, se expondrán muy brevemente las nuevas capacidades normativas que otorga el sistema, teniendo en cuenta la especialidad de Ceuta y Melilla que reciben trato de Comunidad Autónoma, en cuanto participarán del Fondo de Suficiencia, pero que, a diferencia de las restantes Comunidades, no tendrán capacidad normativa, ya que carecen de Asamblea Legislativa.

1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

En el modelo vigente durante el quinquenio 1997-2001, las Comunidades Autónomas tuvieron capacidad normativa en este Impuesto sobre dos grupos de materias: la tarifa autonó-

mica y las deducciones autonómicas de la cuota.

La novedad del nuevo sistema de financiación es la ampliación de la capacidad normativa en materia de tarifa autonómica, puesto que los límites inferior y superior serán los que decidan las Comunidades Autónomas y, en materia de deducciones, se les da capacidad para regular conjuntamente con el Estado la deducción para vivienda habitual.

2. Impuesto sobre el Patrimonio

En el modelo vigente para el quinquenio 1997-2001, las Comunidades Autónomas han tenido capacidad normativa, en el Impuesto sobre el Patrimonio, sobre dos grupos de materias: sobre "mínimo exento" y sobre "tarifa".

En el nuevo sistema de financiación se amplía la competencia en materia de tarifa autonómica. Las Comunidades Autónomas pueden continuar estableciendo su propia tarifa pero sin condicionante alguno, pudiendo, incluso, fijarse un único tipo de gravamen, y se les da paso a la posibilidad de establecer las deducciones y bonificaciones que consideren convenientes.

3. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

En el modelo vigente para el quinquenio 1997-2001, las Comunidades Autónomas han tenido capacidad normativa, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, sobre tres grupos de materias: "reducciones de la base imponible" aplicables en transmisiones "mortis causa", sobre "tarifa" y en tercer lugar, sobre "cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente".

En el nuevo sistema de financiación, se amplía la capacidad en materia reducciones de la base imponible, ya que también las pueden re-

glar para el caso de transmisiones “inter vivos”, siempre que respondan a circunstancias de carácter económico o social, propias de las Comunidades Autónomas.

Además, en el caso de transmisiones “mortis causa”, las Comunidades Autónomas podrán, bien mejorar las establecidas por el Estado, bien crear otras (sus propias reducciones) que, como en el caso anterior, también deberán responder a circunstancias de carácter económico o social, propias de las Comunidades Autónomas.

En cuando a la tarifa, se eliminan los límites que existían en el sistema anterior. Además pueden crear las deducciones y bonificaciones que consideren convenientes.

Y, finalmente, en las facultades de gestión las Comunidades Autónomas podrán establecer la autoliquidación obligatoria del Impuesto, siempre y cuando cuenten con un sistema de ayuda para la presentación de declaraciones.

4. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

En el modelo vigente para el quinquenio 1997-2001, las Comunidades Autónomas han tenido capacidad normativa en este Impuesto sobre ciertos tipos de gravamen.

Tipos de gravamen

En relación con la modalidad “Transmisiones Patrimoniales Onerosas”, las Comunidades Autónomas han podido regular el tipo de gravamen en:

- Concesiones administrativas.
- Transmisión de bienes inmuebles.
- Constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre inmuebles, excepto los derechos reales de garantía.

En el nuevo sistema se amplían las competencias normativas, pudiendo regular el tipo de gravamen en la transmisión de bienes muebles.

También y como novedad, las Comunidades Autónomas pueden crear las deducciones y bonificaciones que consideren convenientes, con un límite: sólo podrán afectar a aquellas materias sobre las que ostentan capacidad normativa en materia de tipos de gravamen.

5. Tributos sobre el Juego

En el modelo que rigió el quinquenio 1997-2001, las Comunidades Autónomas tuvieron capacidad normativa para regular las exenciones, base imponible, los tipos de gravamen, las cuotas fijas, las bonificaciones y el devengo, así como los aspectos de gestión, liquidación, recaudación e inspección.

En el nuevo sistema de financiación, dadas las amplias competencias normativas existentes en el pasado, las cosas siguen igual.

6. Impuesto sobre el Valor Añadido

En el nuevo sistema de financiación, dados los imperativos de la Unión Europea, las Comunidades Autónomas no asumen competencia normativa alguna sobre él.

7. Impuestos Especiales de Fabricación armonizados

Son Impuestos Especiales de Fabricación armonizados los siguientes:

- El Impuesto sobre la Cerveza.
- El Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas.
- El Impuesto sobre Productos Intermedios.
- El Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas.
- El Impuesto sobre Hidrocarburos.

- El Impuesto sobre las Labores del Tabaco.

En el nuevo sistema de financiación, son nuevos tributos cedidos e igual que en el caso del IVA, dados los imperativos de la Unión Europea, las Comunidades Autónomas no asumen competencia normativa alguna sobre ellos.

8. Impuesto sobre la Electricidad

Es un impuesto de nueva cesión en el nuevo sistema de financiación, dada la complejidad de su gestión, las Comunidades Autónomas pidieron no tener competencia normativa alguna sobre él, según se recoge en las Actas del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

9. Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte

Es un impuesto de nueva cesión que, en el nuevo sistema de financiación, las Comunidades Autónomas pueden regular el tipo de gravamen, incrementando hasta en un 10 por 100 el tipo de gravamen fijado por el Estado.

10. Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos

Este impuesto surge "ex novo" en nuestro sistema tributario, también amparado por la decisión del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Lo más destacable, en orden a comprobar la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, es que su tipo de gravamen se forma mediante la suma de dos tipos, uno estatal y otro autonómico. El estatal ya está fijado en la Ley de Medidas para el año 2002: el más común, 24 euros por 1.000 litros de gasolina (4 pesetas por litro). Las Comunidades Autónomas podrán llegar a establecer como tipo autonómico el mismo que el estatal, esto es el doble que el actual, lo cual ocurrirá a partir del año

2004. Hasta entonces, la capacidad normativa de las Comunidades será, también para las gasolinas: en el año 2002, 10 euros por 1.000 litros y en el 2003, 17 euros por 1.000 litros. Hasta este momento solo la Comunidad Autónoma de Madrid ha utilizado su corresponsabilidad fiscal para establecer el tipo autonómico de este impuesto.

Un balance rápido del uso que las Comunidades Autónomas han dado a la nueva capacidad normativa, que se estrena en este ejercicio 2003, arroja el siguiente resultado:

1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

Han hecho uso de su capacidad normativa en materia de deducciones, estableciendo deducciones personales, familiares y por gasto de renta, como minusvalía, adquisición de vivienda, estudios, guardería, nacimiento de hijos, etc. Prácticamente todas las Comunidades han ejercido competencias en esta materia y, como novedad, ejercen por primera vez competencias normativas en este impuesto, Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura.

2. Impuesto sobre el Patrimonio

Cataluña es la única Comunidad que ha ejercido competencias en este impuesto, por primera vez en el 2003, regulando su propio mínimo exento.

3. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

En relación con este impuesto, han hecho uso de sus competencias: Aragón, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Madrid, La Rioja, Valencia y se incorporan como novedad Andalucía, Extremadura y Castilla La Mancha. (Se llevan a cabo políticas sociales como adquisiciones de empresas entre familiares directos, discapacitados, vivienda habitual, etc.)

4. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

Las Comunidades de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, La Rioja, Valencia, han puesto en marcha reformas que van, desde la subida desde el 6% al 7% del tipo de gravamen del tributo, que grava las transmisiones de inmuebles, asimilándolo al IVA por adquisición de vivienda; no obstante, también han utilizado este impuesto, en atención a los más necesitados, por ello se establecido bajadas de ese tipo para la transmisión de la vivienda habitual o la vivienda de personas con minusvalía, o menores de 30 años.

5. Tributos sobre el Juego

Con relación a estos tributos, todas las Comunidades han hecho uso de su capacidad normativa, incluidas las Comunidades de Andalucía, Extremadura y Castilla La Mancha.

El Balance de todo, pensando que ha sido la primera vez que algunas Comunidades Autónomas han podido ejercer capacidad normativa sobre tributos cedidos, y que todas han visto ampliadas sus posibilidades, es positivo, más aun si observamos que, frente a una primera fase de cuasi inacción, para el año 2003, se ha visto cómo las Comunidades Autónomas han hecho uso, en una mayor medida, de su capacidad. Dado que entienden que el ejercicio de su corresponsabilidad fiscal es algo racional dentro del Estado de las Autonomías, incrementa su autonomía y puede utilizarse en beneficio de sus ciudadanos.

En resumen, la asunción del nuevo sistema de financiación, aplicable desde 1 de enero de 2002 por parte de las Comunidades Autónomas, supone, por una parte, una mayor disponibilidad de recursos financieros (principio de

autonomía financiera), en la medida en que participan de las ganancias de financiación que genera el sistema; y, por otra, una profundización del principio de corresponsabilidad fiscal en el que aquél se inspira, como continuador que es del sistema de financiación vigente hasta el 31 de diciembre de 2001, por lo que la nueva cesta de tributos originada les permitirá beneficiarse directamente de la evolución económica y de la población, de la respectiva Comunidad, lo que les posibilita a las CCAA prestar adecuadamente los servicios que prestan a sus ciudadanos.

Como hemos visto, en el año 2002 han entrado en vigor, tanto el nuevo Sistema de Financiación Autonómico, como también el nuevo Concierto Económico con el País Vasco. En este año 2003 ha entrado en vigor un nuevo Sistema de Financiación para las Entidades Locales que **se encuadra en la amplia reforma del Sector público Territorial que el Gobierno ha emprendido en los últimos años**. La reforma de la Financiación Local y la actualización del Convenio Económico con la Comunidad de Navarra **completan la vertebración territorial del Sector Público español**.

Pues bien, como resultado de estas Reformas, podemos ver claramente que se ha producido un denominador común: los **tres niveles de gobierno se financian en buena medida con las mismas figuras tributarias** en un tronco común y, en consecuencia, todos podrán beneficiarse de los incrementos de recaudación, que se deriven de las políticas económicas y de la creación de empleo que tenga nuestro país, sin perjuicio de seguir contando las Comunidades Autónomas con los tributos cedidos denominados clásicos (ITP y AJD, Sucesiones, Patrimonio y Juego) y los recientes impuestos sobre electricidad, matriculación y sobre determina-

dos hidrocarburos, y las Corporaciones Locales (IBI, IAE, ICIO, IVNV, IVTM) y el Estado (Sociedades y Primas de Seguros), compartiéndose el resto de las fuentes tributarias, de igual forma que está concertadas y convenidas con el País Vasco y Navarra, y que son los principales impuestos que pagan los españoles.

La consolidación fiscal, por la reducción del gasto público, ha contribuido poderosamente a la financiación de la economía. En los últimos seis años el ahorro público, medido en porcentaje del PIB, ha supuesto más de 5 puntos, en beneficio de la inversión privada. La reducción del déficit público ha sido el factor decisivo en la fuerte bajada de los tipos de interés, que está en la base de la expansión económica de estos años.

La bajada de los impuestos ha completado y potenciado este impacto económico de la disciplina presupuestaria. El crecimiento y la creación de empleo, inducidos por la reducción de las cargas tributarias, ensanchan las bases de los impuestos y hacen posible que, con menor esfuerzo individual, mejore la recaudación de las Administraciones Públicas.

En este contexto estamos **estimulando la iniciativa y responsabilidad** de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, tanto por la vía del gasto, como por la del ingreso.

Por la vía del gasto, puesto que es una realidad que hoy tanto las Comunidades Autónomas, a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, como las Corporaciones Locales, a través de la Comisión Nacional de Administración Local, han fijado los objetivos globales del sector, en materia de estabilidad presupuestaria, situándose en los tres próximos ejercicios en equilibrio presupuestario, esto es, déficit cero.

Por la vía del ingreso, mediante el aumento notable, como han podido comprobar en la primera parte de la exposición, de la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.

Así pues, sabemos que todas las instituciones políticas se financian con los impuestos de los ciudadanos y se quiere que una gran parte de los mismos sean iguales para los tres niveles de gobierno: Estado, Comunidades Autónomas de régimen común o foral y Corporaciones Locales. Desde el Gobierno se ha elegido una fórmula clara, estamos en la segunda bajada del impuesto de IRPF con una reducción media del 11%, lo que va a permitir dar un nuevo salto a la economía española, generar más puestos de trabajo y más riqueza, beneficiando más claramente a los colectivos de menor nivel de renta. Pero la reducción del impuesto no es el único fin de esta reforma: la familia, los mayores, los discapacitados, y el fomento del empleo y de la compatibilidad entre la vida familiar y laboral son los principales objetivos de esta reforma. **Aun así, la reforma supondrá un ahorro de 3.000 millones de euros en el año 2003 que se empezaron ya a notar en la nómina del pasado mes de febrero. La bajada de las retenciones ha incrementado una media del 11% los sueldos de los contribuyentes. Se espera que la reforma del IRPF traiga consigo la creación de 65.000 empleos adicionales.**

Pues bien, con las reformas expuestas, las Haciendas Territoriales pueden, si quieren sumarse a esta política de crecimiento de empleo y riqueza diseñada por el Gobierno de la Nación, dado que se les proporciona los instrumentos necesarios y suficientes para llevarlas a cabo, o bien mantener una política económica y fiscal diferente, si la filosofía política de dichas instituciones responde a criterios diferentes ya que

la Ley es respetuosa con las decisiones democráticas de cada institución, sin pretender un modelo obligatorio. Los resultados de cada modelo se irán poniendo de manifiesto y los ciudadanos podrán juzgar a las instituciones territoriales, no sólo en función del gasto público, como hasta ahora, sino en función del nivel de presión fiscal individual, que globalmente financie los presupuestos de nuestras Haciendas Territoriales.

Hay un tema que, hoy en día, ha cobrado un interés especial: el equilibrio presupuestario que he mencionado anteriormente de pasada y que merece que profundicemos un poco en el mismo.

En el Programa de Estabilidad, nuestro país se ha comprometido a conseguir el equilibrio presupuestario en el año 2002 y el superávit, en los siguientes.

En el Consejo Europeo de Lisboa, España se comprometió a alcanzar la sostenibilidad de las cuentas públicas, en el curso de los próximos diez años. España ha impulsado ese compromiso y lo cumplirá. Para ello, se ha aprobado recientemente la Ley General y Orgánica de Estabilidad Presupuestaria, previo informe favorable del Consejo de Estado. Dentro del ámbito subjetivo de dicho Proyecto están todas

las Administraciones Públicas, ya que todas deben comprometerse con un nuevo marco que evite la reaparición de los desequilibrios.

Efectivamente, son todas las Administraciones Públicas las que quedan comprometidas a la consecución del objetivo de estabilidad, y por tanto, también la Hacienda Autonómica.

Sin embargo creo importante destacar que, según el Texto de la citada Ley, la obligación de las Comunidades Autónomas, a diferencia del Estado, se limita al cumplimiento del objetivo pero no a la forma en que éste se alcanza. Es decir, respetando la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, en ningún caso se les establecerá un límite de gasto, sino que cada Autonomía fijará su propia forma de alcanzar el equilibrio presupuestario, bien reduciendo el gasto o bien incrementando los ingresos.

Creo que los principios antes enunciados pueden contribuir a la reflexión que en las distintas instituciones hoy se promueven, para que a través del instrumento del diálogo, en especial con los socios parlamentarios, se consiga entre todos dar satisfacción a la necesidad de contar con un buen sistema de financiación para las CC.AA., adaptado a su nivel competencial y a su importancia singular dentro del Estado de las Autonomías, que creó la Constitución del 78. ●